



GUBERNA
INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS



Bestuurspraktijken bij intergemeentelijke samenwerkingen

Conclusies van de enquête over deugdelijk bestuur bij Vlaamse
intercommunales

In samenwerking met:

Deloitte.

 **Belfius**

Ref. PG082012-1-03NL

Inleiding

Als governance instituut is GUBERNA (Het Instituut voor Bestuurders) ervan overtuigd dat elke organisatie nood heeft aan een aantal relevante basisregels betreffende deugdelijk bestuur, wil zij haar doelstellingen op een effectieve en efficiënte manier realiseren. In dat opzicht kan ook de overheid, mede gelet op de impact die ze heeft op de samenleving en het feit dat ze werkt met publieke middelen, zich niet onttrekken aan een kritische reflectie over wat de principes van deugdelijk bestuur kunnen betekenen voor haar overheidsorganisaties.

GUBERNA heeft via het Centrum voor Public Governance en met de steun van haar partners, Deloitte en Belfius, in het verleden al heel wat onderzoek gedaan naar de bestaande governance praktijk in 'overheidsorganisaties'. De aandacht ging daarbij vooral uit naar de federale en regionale overheidsorganisaties die werken via een raad van bestuur. Dit onderzoek resulteerde in een lijvig rapport over de belangrijkste uitdagingen betreffende deugdelijk bestuur in overheidsorganisaties maar eveneens in een governance leidraad voor verzelfstandigde overheidsorganisaties.

Mede in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012 en de eraan gerelateerde aanpassingen in de samenstelling van de raden van bestuur van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (hierna "intercommunales"), werd ervoor gekozen om in 2011 en 2012 de governancepraktijk in de 'intergemeentelijke verenigingen' van naderbij te gaan onderzoeken. De laatste tijd besteden de intercommunales zelf, maar ook de politieke bewindsvoerders en de media immers heel wat aandacht aan het 'op orde brengen' van de bestuurstructuren en praktijken binnen deze verenigingen. Dit onderzoek sluit dan ook aan bij de maatschappelijke belangstelling voor deze belangrijke en groeiende sector van onze economie.

Gezien de governance in intercommunales in niet onbelangrijke mate bepaald wordt door de gewestelijke regelgeving of decreten werd beslist om het onderzoek per regio aan te pakken. Voorliggend onderzoek heeft betrekking op de bestuurspraktijk in Vlaamse intercommunales. In een volgende fase komen de Waalse intercommunales aan bod.

Hoofdstuk 1: positionering van het onderzoek

In de loop van 2011 werden 92 Vlaamse intercommunales benaderd om hun medewerking te verlenen aan een uitvoerig onderzoek naar de bestaande governance praktijken binnen hun organisatie. Na meerdere contacten en aansporingen konden we de finale responsgraad naar 25% brengen, dus m.a.w. zitten in dit onderzoek in totaal de resultaten van 23 intercommunales verwerkt. Een aantal intercommunales bevinden zich qua governance in een overgangsfase en wensten daarom niet aan het onderzoek deel te nemen.

Dit rapport biedt een globaal overzicht van de bestuurspraktijken bij Vlaamse intercommunales. Het is gebaseerd op een schriftelijke bevraging van één vertegenwoordiger per Vlaamse intercommunale, in de meeste gevallen de voorzitter van de raad van bestuur of de algemeen directeur. Anderzijds gaat het niet om een volledig overzicht van alle intercommunales, maar beperken de resultaten zich tot een steekproef van de visies en meningen van diegene die zich bereid verklaarden aan deze bevraging deel te nemen. Derhalve dient de wetenschappelijke basis van dit rapport enigszins genuanceerd te worden en is verder onderzoek aangewezen teneinde een dieper inzicht te verwerven in een aantal van de geobserveerde aandachtspunten en bestuursaspecten.

Niet tegenstaande deze beperkingen is het staal toch voldoende omvangrijk en relevant om terzake een aantal interessante observaties te kunnen maken.

Het onderzoek omvatte volgende grote onderdelen:

- Structuur van de eigendom, aard van de 'deelnemers', algemene vergadering
- Bestuursstructuren en –processen
- Directiecomité of Bureau
- De (algemeen) directeur
- Het toezicht op de organisatie
- Het beheerscontract
- Relatie met de stakeholders.

Hoofdstuk 2: Structuur eigendom - deelnemers

A. Identiteit deelnemers ('aandeelhouderschap')

De structuur van de eigendom wordt in een 'intergemeentelijke' vereniging bepaald door de **'deelnemers'** aan de vereniging **die per definitie vooral gemeenten zijn, maar waar ook de provincies, de regionale overheid of voorlopig ook nog de privésector deel kunnen van uitmaken.** Het merendeel van de bevroagde intercommunales zijn zuivere intercommunales, waarin enkel de 'publieke' sector als 'deelnemer' actief is. Eén derde van de bevroagde intercommunales zijn gemengde verenigingen waarin een private partner aanwezig is, voornamelijk actief in de energiesector. Het gaat hierbij wel om een **uitdoofscenario** naar 2018¹ toe, datum waarop de definitieve uitstap van de private aandeelhouders voorzien is.

Wat de aandeelhoudersstructuur betreft, is sprake van een **vrij aanzienlijke mate van 'concentratie'**. De belangrijkste aandeelhouder vertegenwoordigt gemiddeld ongeveer 1/3 van het kapitaal terwijl de drie grootste deelnemers samen gemiddeld 59% van het kapitaal vertegenwoordigen. Toch is de verscheidenheid groot tussen intercommunales waar de grootste deelnemer minder dan 10% deelneming heeft tot één waar de grootste tekent voor maar liefst 93% van het kapitaal.

De **zeggenschap** van de diverse 'deelnemers' wordt in een vijfde van de bevroagde intercommunales geregeld via **stemovereenkomsten**. Het is niet zo dat dergelijke afspraken sectorgebonden zijn of frequenter voorkomen bij de gemengde intercommunales. Integendeel, de meeste afspraken betreffen zuivere intercommunales en behelzen o.a. afspraken over de samenstelling van de raad van bestuur, de benoeming van bestuurders en/of deskundigen in de raad van bestuur, of over speciale beslissingsmeerderheden. Ook kan het gaan om meer informele afspraken onder politieke 'partners'.

B. Relatie tussen de vereniging en de overheid

Opvallend is **dat de overheid ook bij de intercommunales diverse petten op heeft.** Deze vaststelling sluit goed aan bij ons eerder governance onderzoek bij overheidsorganisaties. Hoewel er variaties zijn naargelang de aard van de intercommunale, blijkt uit het onderzoek dat ook in Vlaanderen de overheid s.l. verschillende functies bekleedt ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: als deelnemer, toezichthouder, regulator, klant en verstrekker van subsidies. Het uitklaren van deze diverse functies en de duidelijke afzondering van de rol als aandeelhouder/deelnemer/bestuurder versus die van toezichthouder, regulator, subsidieverstrekker of klant verdient zeker meer aandacht. Ook in de governance code voor overheidsbedrijven van de OESO wordt dit aangemerkt als één van de belangrijke aandachtspunten voor deugdelijk bestuur in de publieke sector.

¹ In de media zijn wel al berichten verschenen dat de bevoegde minister de uitstap van Electrabel in de energiedistributie-intercommunales wil vervroegen naar 2014.

Een ander aandachtspunt betreft de intercommunes die op hun beurt diverse functies kunnen vervullen, niet enkel op het vlak van de beleidsuitvoering, maar evenzeer op niveau van het beleidsvoorbereidend werk. Uit de resultaten blijkt dat de betrokken intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in meer of mindere mate betrokken zijn bij of toch op de hoogte zijn van beleidsvoorbereidend werk. Dit kan leiden tot dubieuze situaties en belangenvermenging, zeker in gebieden waar intercommunes in concurrentie treden met ondernemingen uit de privésector (ruimtelijke ordening is daar een voorbeeld van, maar ook afvalverwerking bv.).

C. Algemene vergadering

De onderzochte intercommunes percipiëren de algemene vergadering in de eerste plaats als een **besluitvormingsorgaan voor belangrijke beslissingen**. Op de algemene vergadering wordt expliciet kwijting verleend aan de bestuurders. Tevens fungeert de algemene vergadering vooral als een **communicatiemiddel naar de deelnemers toe**. In tegenstelling tot vele ondernemingen uit de privésector wordt de wettelijke verplichting tot het houden van een jaarlijkse algemene vergadering positief onthaald, eerder dan aanzien te worden als een overbodige formaliteit.

Gemiddeld zijn zo'n 73 personen aanwezig op de algemene vergadering, maar met een grote variatie, gaande van een 5-tal tot meer dan 250 aanwezigen. In eerste instantie wordt de algemene vergadering bevolkt door de 'vertegenwoordigers van de deelnemers' (44%) en hun 'bestuurders' (27%). De 'publieke' deelnemers worden vertegenwoordigd door (gemeente- of provincie-) raadsleden, de privépartners door een personeelslid.

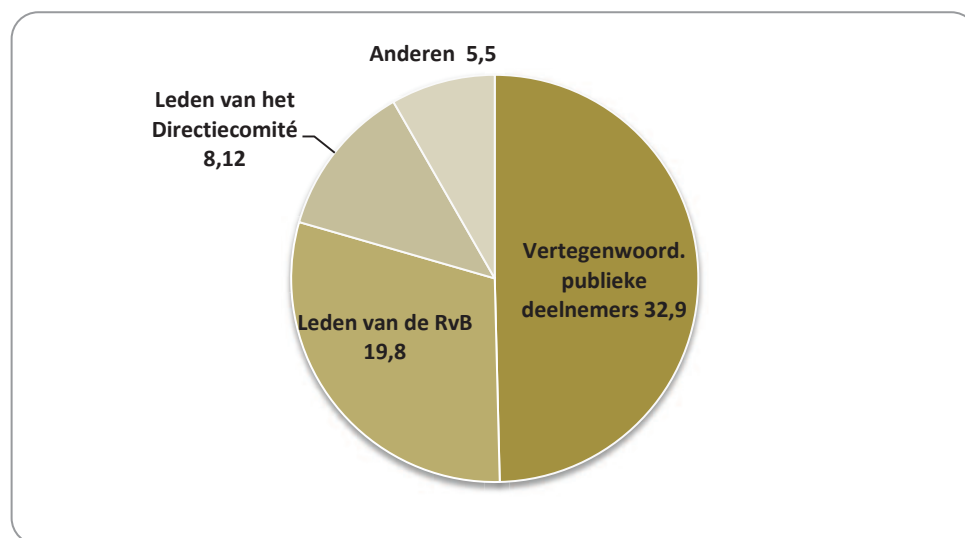


Figure 1 - Aantal personen aanwezig op de algemene vergadering

Een sterk punt in de decretale bepalingen over intercommunales is dat de bestuurders en de vertegenwoordigers van de deelnemers in de algemene vergadering niet één en dezelfde persoon kunnen zijn (zie art.59²). Dit is een sterk punt van de intercommunale governance, ook in vergelijking met de social profit sector³. Als er een te grote overlapping is tussen de algemene vergadering en de raad van bestuur stelt de 'kwijting aan bestuurders' ook niet veel voor en kan de algemene vergadering zijn belangrijke functie van toezichthouder op de raad van bestuur niet voldoende spelen.

Naast vertegenwoordigers van de deelnemers zijn er op de algemene vergadering vaak ook leden van de directie aanwezig en andere stakeholders of geïnteresseerden⁴. De algemene vergadering wordt immers decretaal als **openbaar forum** gedefinieerd. Toch wordt dit aspect in praktijk slechts als een 'bijkomstige' functie van de algemene vergadering gepercipieerd, want de stelling dat de algemene vergadering ook een communicatiemiddel is naar de buitenwereld toe, scoort vrij laag.

Bij de overgrote meerderheid van de intercommunales duurt de algemene vergadering ongeveer één uur, maar er zijn wel uitschieters, gaande van 15 min tot 2 uur.

² **Art. 59** stelt dat er een onverenigbaarheid bestaat tussen het mandaat van vertegenwoordiger op de algemene vergadering en dat van lid van één van de andere organen. De onverenigbaarheden die bepaald zijn in artikel 48 van dit decreet, zijn eveneens van toepassing op de vertegenwoordigers op de algemene vergadering.

³ In de social profit sector worstelen vele organisaties met een algemene vergadering die vaak niet veel meer voorstelt dan de raad van bestuur.

⁴ Het cijfer in de bijgaande grafiek (5,5%) moet wel met enige omzichtigheid behandeld worden. Niet tegenstaande de meeste intercommunales aangaven dat er ook 'anderen' konden deelnemen/aanwezig zijn op de algemene vergadering, gaven slechts een beperkt aantal ook een raming van de andere aanwezigen.

Hoofdstuk 3: Bestuursstructuren en-processen

A. Samenstelling van de raad van bestuur

Iedereen die het reilen en zeilen van de intercommunales opvolgt, is ondertussen bewust van het feit dat de **raden van bestuur van dit soort verenigingen doorgaans een zeer groot aantal leden telt**. Ons onderzoek heeft dit opnieuw bevestigd, met een gemiddeld aantal (effectieve) bestuurders van 29 (een minimum van 4, maar een maximum van 56!). Intercommunales sluiten daarbij aan bij de praktijk in de publieke sector, want ook in het onderzoek naar overheidsorganisaties werd vastgesteld dat de betrokken bestuursraden vrij volumineus zijn (een minimum van 3, en een maximum van 31). Duidelijk is dat de intercommunales als het aankomt op het aantal raadsleden, duidelijk de kroon spannen binnen de groep van overheidsorganisaties. Tot op zekere hoogte is dit te verklaren door het 'vertegenwoordigingsmodel' dat opgeld maakt in dit soort organisaties. Toch is dit een punt dat **bijzondere aandacht** verdient en wel om diverse redenen. Ten eerste stelt een te omvangrijke raad van bestuur problemen voor een goede discussie, een effectieve besluitvorming en een efficiënt verloop van de bestuursvergaderingen. Bovendien leidt dit vaak tot het creëren van tussenorganen, zoals een bureau of een 'directiecomité' dat veel meer de functie van de klassieke bestuursraad gaat overnemen zodat de officiële raad van bestuur een veel beperkter rol toegewezen krijgt.

Zoals bij de (andere) overheidsorganisaties, stellen we ook hier vast dat de **aanwezigheid op de raadsvergadering bovendien vaak nog complexer ineens zit**, omdat er naast de effectieve bestuurders of stemgerechtigde leden ook sprake is van een aantal 'waarnemende' leden. Hierdoor stijgt het aantal aanwezigen naar een gemiddelde van 36 (minimum 6 en maximum 69!) daar waar in ander overheidsorganisaties er gemiddeld 16 aanwezigen zijn (minimum 3 maximum 33). Effectieve bestuurders zijn doorgaans vertegenwoordigers van de 'deelnemers'. Het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (hierna "het decreet IGS") zegt niets over de deelname van het management of van de directie aan de Raad van bestuur. Wisselwerking tussen het bestuur en het management wordt in het decreet IGS vooral top-down gedefinieerd eerder dan bottom-up, hoewel de praktijk toch veel genuanceerder blijkt te zijn. Naast vertegenwoordigers van het management, die geen bestuurders zijn, kunnen ook nog 'externe deskundigen' als 'waarnemers' aan de raadsvergadering deelnemen (cfr. infra), evenals de regeringscommissaris. Afwezig of verhinderde bestuurders kunnen zich in beperkte mate laten 'vertegenwoordigen' door bestuurders⁵. De volmachtregeling is blijkbaar veel stringenter geregeld dan in de privésector en kan dan ook inspirerend werken voor andere organisaties.

Op het vlak van **genderdiversiteit** scoren de bevroegde intercommunales beter dan de private sector met gemiddeld 24% vrouwen in de Raad van bestuur (maar wel met een variatie van 0 tot 50%). Hiermee zitten ze wel iets onder het gemiddelde van de overheidsorganisaties maar aan de andere kant is er wel **geen wettelijke genderverplichting** voor intercommunales. Indirect kan de

⁵ **Art. 59:** Met uitzondering van de vertegenwoordigers op de algemene vergadering kunnen de leden van de overige organen aan hun collega's van hetzelfde orgaan schriftelijke volmacht geven om hen te vertegenwoordigen voor één welbepaalde vergadering van het betrokken orgaan. De volmachtgever en de volmachtdrager moeten tot dezelfde categorie van deelnemers behoren. Niemand kan drager zijn van meer dan één volmacht.

genderverplichting bij de samenstelling van de kieslijsten voor de gemeente- en provincieraden natuurlijk ook een zekere rol spelen.

75% van de bevraagde intercommunales vindt dat de raad van bestuur **voldoende divers is samengesteld op het vlak van ervaringen en expertise**. Deze observatie zouden we vanuit twee perspectieven willen nuanceren. Uiteraard kan het dat de externe deskundigen een goede aanvulling zijn voor het bereiken van de nodige expertise en ervaring. Toch moeten we er ook op wijzen dat de antwoorden op de vragenlijst toch veel positiever overkomen dan de reacties die ons vanuit 'het veld' bereiken en die juist wijzen op een gebrek aan voldoende expertise en know how in vele raden van bestuur van intercommunales. Deze discrepantie verdient verder onderzoek teneinde een dieper inzicht te verkrijgen in de uitdagingen voor deugdelijk bestuur.

Eigenlijk zou de samenstelling van raden van bestuur in overheidsorganisaties, welke ook de aard ervan moge zijn, idealiter twee doelstellingen moeten verzoenen, deze van de democratische vertegenwoordiging met deze van de bestuurscompetenties en relevante kennis en expertise. Uiteraard geldt voor de publieke sector de nood aan één of andere vorm van democratische vertegenwoordiging. Het is inderdaad inherent aan de publieke sector dat er een politieke verantwoording rust op deze organisaties en hun bestuurders. Vandaar dat de bestuursorganen tot op zekere hoogte de politieke realiteit weerspiegelen. Vandaar dat er vaak een aanpassing in de samenstelling van deze bestuursorganen zal komen als uitvloeisel van het democratisch proces van verkiezingen. Toch noodzaakt deugdelijk bestuur dat er ook tegemoetgekomen wordt aan de noden van een professioneel en transparant benoemingsproces, met voldoende aandacht voor de noodzakelijke expertise, kennis en ervaring. Dergelijke 'bedrijfsgerichte' expertise en ervaring stemt in vele gevallen niet overeen met de voor het overheidsbestuur (gemeente, provinciaal, regio, federaal) noodzakelijke persoonlijkheden, kennis en ervaring. Vandaar het pleidooi om te komen tot een combinatie van 'politieke' vertegenwoordigers in de raad van bestuur met 'onafhankelijke' of 'externe' bestuurders. Dit punt vergt in de praktijk nog meer aandacht en wellicht meer diepgaande reflectie om te komen tot een voldoende draagvlak, ook met het oog op de toekomstige vernieuwingen van de bestuursraden.

B. Aanwezigheid externe deskundigen

De behoefte aan extra ondersteuning en specifieke expertise werd ook aanvoeld door de beleidsmakers. Immers in het decreet IGS is voorzien dat de gemeenten naast hun raadsleden/vertegenwoordigers in de raad van bestuur (bijzondere) externe deskundigen kunnen voordragen, die bijstand kunnen verlenen aan de 'openbare' bestuurders. In principe dienen deze personen benoemd te worden door de algemene vergadering. Nergens werd in het decreet IGS voorzien dat de voordracht van externe deskundigen (ook) door de Raad van bestuur of het management kan gebeuren. Toch blijkt dit in praktijk wel vaak het geval te zijn.

Er kan sprake zijn van **twee soorten deskundigen, zij die wel en zij die niet als bestuurder te typeren zijn**. Deskundigen die als bestuurder benoemd worden danken hun statuut aan art. 46 van

het decreet IGS⁶. Daarnaast kunnen ook deskundigen voorgedragen worden die als ‘waarnemer’ aan alle vergaderingen kunnen deelnemen, zonder dat ze het statuut van bestuurder krijgen. Dergelijke benoeming berust op art. 47§4 van het decreet IGS⁷. Zelfs deskundigen die geen deel uitmaken van de raad van bestuur kunnen alle documenten opvragen. Uiteraard komt een dergelijke gefragmenteerde samenstelling van de raad van bestuur naar profielen en statuten toe de vergaderdynamiek en besluitvorming niet echt ten goede. Maar ook op andere vlakken stellen zich vragen, bv. i.v.m. de discretieplicht en de aansprakelijkheid, welke in principe enkel op bestuurders van toepassing zijn.

Een meerderheid van de bevroegde intercommunales (57%) hebben van deze faculteit gebruik gemaakt om effectief externe deskundigen te benoemen in hun raad van bestuur. Er is echter een aanzienlijk verschil in het aantal deskundigen, gaande van 1 tot 3. Op zich blijft dit aantal dus eerder beperkt in het licht van de doorgaans grote omvang van de Raad van Bestuur. Tot slot wijst het onderzoek uit dat deze externe deskundigen vaak geen echte externen zijn, maar directieleden van de intercommunale. Deze zijn dan wel extern aan de raad van bestuur maar niet aan de organisatie op zich wat de nodige vragen met zich meebrengt op het vlak van de inbreng van een blik van buitenaf in de raad van bestuur. Bovendien is het onbeperkt informatierecht waarop deskundigen zich decretaal kunnen beroepen een punt van aandacht, zowel naar discretie toe als voor een goed functionerende interne organisatie.

C. Modaliteiten selectie- en benoemingsproces

In tegenstelling tot de privésector en sommige onderdelen van de publieke sector zijn in de sector van de intercommunales nog **weinig governance principes doorgedrongen in verband met een professioneel selectieproces voor bestuurders**. Het ontwikkelen van een gewenste profielschets van de raad van bestuur met een gedetailleerd overzicht van de gewenste/ noodzakelijke kennis en ervaring is hier nagenoeg onbestaande. Slechts in de helft van de bevroegde intercommunales worden basiscriteria vastgesteld, maar het gaat nagenoeg uitsluitend om criteria die niet te maken hebben met expertise of ervaring maar met voorwaarden zoals lid zijn van de gemeenteraad of niet onderhevig zijn aan mogelijke onverenigbaarheden. Er is ook nergens sprake van een leeftijdslimiet.

Veel meer is sprake van een ‘vertegenwoordigingsmodel’, waarbij de eigenaars/deelnemers op ‘eigen’ houtje en zonder ruggespraak met de raad van bestuur instaan voor het selectie- en benoemingsproces van de bestuurders in intercommunales op basis van, onder meer, de uitslag van de provincie- en gemeenteraadsverkiezingen. Afhankelijk van de soort deelnemers gebeurt de keuze

⁶ **Art. 46:** In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen benoemt de algemene vergadering de leden van de raad van bestuur, op voordracht van de deelnemers. Indien gemeenteraad kandidaat-bestuurders voordraagt die geen lid zijn van de gemeenteraad of van de districtsraad, maar van wie de deskundigheid met betrekking tot de statutair bepaalde doelstellingen manifest aantoonbaar is, wordt deze voordracht uitdrukkelijk gemotiveerd. In dat geval is de onverenigbaarheid van het mandaat van bestuurder met de functie van werknemer van een aangesloten bestuur, voorzien in artikel 48 van dit decreet, niet van toepassing

⁷ **Art. 47§4:** De bestuurders, benoemd op voordracht van de gemeenten, kunnen zich laten bijstaan door deskundigen die na gezamenlijk overleg worden voorgedragen door de gemeente waar de zetel gevestigd is, en worden benoemd door de gemeentelijke vertegenwoordigers op de algemene vergadering. De deskundigen maken geen deel uit van de raad van bestuur, maar ze kunnen de vergaderingen van alle organen bijwonen en alle documenten opvragen.

door de gemeenteraden, de provincieraden of de private aandeelhouders. De benoeming verloopt formeel via de algemene vergadering.

De benoemingen worden in quasi de totaliteit van de intercommunales niet gemotiveerd. Wellicht gaat dit ook terug op politieke overwegingen (bv. het schepencollege kiest de gemeentelijke vertegenwoordigers en de gemeenteraad keurt de voordracht goed) en wensen politieke partijen geen uitspraak te doen over de al dan niet geschiktheid van een kandidaat van een 'ander' deelnemer. Opvallend is wel dat de voordracht tot bestuurder van een externe deskundige, die geen lid is van de desbetreffende gemeenteraad (of districtsraad), uitdrukkelijk gemotiveerd dient te worden⁸ ook naar competentie toe, voor zover deze benoemd wordt als effectief lid van de raad van bestuur. Deze motiveringsplicht geldt dan terug niet als het om een waarnemer gaat.

Rekening houdende met de verplichte motivatie voor 'externe' bestuurders en gezien de eerdere vaststelling dat slechts heel uitzonderlijk (1 geval) een motivatie gegeven wordt, kunnen we daaruit a contrario besluiten dat de verschillende 'deskundigen' die aanwezig zijn tijdens de raad van bestuur steeds als waarnemers/niet stemgerechtigde leden optreden. Dit toont aan dat de 'complexiteit' van de raadsvergadering inderdaad de nodige aandacht vraagt. Maar het zegt tevens iets over de terughoudendheid die de publieke sector vaak ten toon spreidt om 'niet verkozenen' als 'externe/onafhankelijke' een effectief bestuursmandaat aan te bieden.

Het praktijkonderzoek wees uit dat een bestuurder die zijn/haar functie niet langer kan/wenst op te nemen **in de meerderheid van de gevallen 'automatisch' vervangen** wordt door een 'nieuwe' kandidaat, en dit op voordracht van de betrokken deelnemers, gemeenteraden en/of provincieraden. De gecoöpteerde bestuurder wordt op de eerstvolgende algemene vergadering formeel benoemd, tot zolang zetelt hij als 'waarnemer'⁹. Hierbij ontbreekt het heel vaak aan enige reflectie over het aan te trekken profiel, noch is sprake van enige motivatie voor de voordracht.

Maar niet enkel bij de benoeming moet geen gemotiveerde aandacht uitgaan naar de expertise en geschiktheid van de bestuurders, ook voor de zetelde bestuurders is er in ongeveer **40%** van de bevraagde intercommunales **geen enkele introductie** voorzien voor de nieuwe bestuurders. Terug een punt dat extra aandacht vergt, wil men de raad van bestuur omturnen tot een effectief bestuursorgaan in het belang van de betrokken intercommunale.

D. De Voorzitter

In 80% van de bevraagde intercommunales wordt de voorzitter voorgedragen en benoemd door de raad van bestuur. Bij de keuze van de voorzitter wordt in de eerste plaats gekeken naar het bereiken

⁸ **Art.46:** Indien de gemeenteraad kandidaat-bestuurders voordraagt die geen lid zijn van de gemeenteraad of van de districtsraad, maar van wie de deskundigheid met betrekking tot de statutair bepaalde doelstellingen manifest aantoonbaar is, wordt deze voordracht uitdrukkelijk gemotiveerd.

⁹ Dit kan indirect besloten worden uit **Art. 46§4**, dat stelt: 'Indien een voorgedragen kandidaat niet wordt benoemd door de algemene vergadering, doet de betrokken deelnemer een andere voordracht. De nieuwe kandidaat woont als waarnemer de vergaderingen van de raad van bestuur bij tot de eerstvolgende algemene vergadering waaraan de benoeming wordt voorgelegd'.

van een politiek evenwicht tussen de deelnemers/betrokken partijen en vervolgens naar de mate waarin deze persoon de nodige 'leiderschapskwaliteiten' kan aantonen.

Het onderzoek toonde wel aan dat van de voorzitter toch heel wat extra inzet verwacht wordt, zoals de vertegenwoordiging naar de buitenwereld toe, de animatie van de debatten, het vervullen van een klankbordfunctie naar de directeur-generaal toe, een scharnierfunctie vervullen tussen de raad van bestuur enerzijds en de directie en de deelnemers anderzijds, en het instaan voor de organisatie en agenda van de raadsvergadering. Zoals verder zal blijken speelt de voorzitter ook een belangrijke rol in het directiecomité (voor zover een dergelijk comité is opgericht). In intercommunales die ook een directiecomité instellen, wordt dit in 78% van de gevallen voorgezeten door de voorzitter van de raad van bestuur. Op die manier is de voorzitter dus rechtstreeks betrokken bij het opstellen van de agenda en de organisatie van de raadsvergaderingen (basistaken van het directiecomité zoals decretaal bepaald).

E. Organisatie van de raad van bestuur

De Vlaamse intercommunales organiseren **vrij frequent bestuursvergaderingen, maar met een relatief korte duurtijd**. Het gemiddelde aantal bijeenkomsten ligt op meer dan 8, met een minimum van 5 en een maximum van 12 (meest frequent is 7 meetings per jaar). Hoewel dit een redelijk hoge meetingfrequentie is, zeker in vergelijking met de private sector, ligt dit toch lager dan in andere overheidsorganisaties (met meestal 10 à 11 meetings en een gemiddelde van 9). Gemiddeld duurt een raadsvergadering 80 minuten (variatie 30 min – 120 min, met meest frequent 90 minuten). Ook dit cijfer ligt lager dan in de overheidssector met een gemiddelde duurtijd van bestuursvergaderingen van 130 min (min 30, max. 270 min; meest frequent 120 min). Uit het onderzoek bij privé ondernemingen blijkt dat de duurtijd van een gemiddelde bestuursvergadering daar nog heel wat hoger ligt, vooral dan bij de beursgenoteerde ondernemingen (respectievelijk 200 min de genoteerde en bijna 170 minuten in de niet-beursgenoteerde ondernemingen; deze cijfers zijn echter duidelijk 'gedateerd' (respectievelijk 2003 en 2006) en onderschatten dus zeker de actuele vergadertijd). Opvallend is wel dat de bestuursvergaderingen van de intercommunales vooral na de normale kantooruren doorgaan, wat, onder meer, een mogelijke verklaring kan zijn voor de kortere duurtijd ervan.

Het aanwezigheidspercentage van de bestuurders ligt gemiddeld op 80% (met een min. van 65% en een max. van 95%), wat op zich relatief goed is, zeker in verhouding tot de grote groep bestuurders, maar toch is dit heel wat lager dan in de private sector (91% voor raad van bestuur en 95% voor de bestuurscomités van beursgenoteerde ondernemingen in 2010). Anderzijds is het aanwezigheidspercentage in de intercommunales nagenoeg identiek aan dit van de overige overheidsorganisaties.

In alle bevroegde intercommunales worden **formele notulen** van de raadsvergadering opgesteld, meestal door de secretaris van de raad. In sommige gevallen fungeert een lid van de directie als secretaris, doorgaans de directeur-generaal. De notulen bevatten op zijn minst een korte samenvatting van de raadsvergadering eventueel aangevuld met meer gedetailleerde discussies (van individuele interventies maar op anonieme basis). Vaak wordt daar nog een besluitenlijst en minder

frequent ook een opdrachten- of to do lijst aan toegevoegd, een praktijk die zeker navolging verdient.

De informatie naar de bestuurders toe scoort vrij goed. Zowel de agenda van de raadsvergadering als de onderliggende documenten worden tijdig aan de bestuurders bezorgd (gemiddeld 7 dagen op voorhand; min. 5 - max. 10 dagen). In het merendeel van de bevraagde intercommunales worden de bestuurders ook tussentijds geïnformeerd. De vorm en inhoud van deze tussentijdse communicatie verschilt van organisatie tot organisatie (nieuwsbrieven, persberichten, evoluties in belangrijke dossiers, infosessies, ad hoc werkvergaderingen). In alle bevraagde intercommunales mogen de bestuurders het initiatief nemen om contact op te nemen met sleutelfiguren binnen de vereniging. Individuele contactname met medewerkers van de vereniging is eveneens mogelijk. In praktijk blijken bestuurders hiervan ook effectief gebruik te maken, vooral dan wat contact met directieleden betreft. Gezien terzake geen procedures bestaan, lijkt dit toch een aspect dat misschien wel enige overweging behoeft, al was het maar om hiervoor een zeker beleid uit te werken. Vanuit een corporate governance oogpunt is het belangrijk om te vermijden dat een frequente tussenkomst van de individuele bestuurder het normale functioneren van de intercommunale bemoeilijkt en om de intercommunale te behoeden voor mogelijke belangenvermenging.

Wat de **discretieplicht** van de bestuurders betreft, bereikten ons nogal tegengestelde berichten. Ten eerste, stelden we vast dat een aantal intercommunales op die vraag niet wensten te antwoorden. Voor de anderen heeft de discretieplicht van de bestuurders slechts in 9% van de gevallen al een probleem gesteld. Opvallend is dat 1/3 van diegene die wel reageerden toch vinden dat discretieplicht een aandachtspunt is. Als we ook nog in herinnering brengen dat er heel wat andere personen toegang hebben tot de raadsvergadering, zoals de 'waarnemers', externe deskundigen, etc., waarvoor die discretieplicht niet formeel bestaat, verhoogt dit nog de nood aan meer aandacht voor dit punt. Dit aandachtspunt kwam tevens naar voren in het onderzoek naar de governance praktijken in overheidsorganisatie dat in 2007-2008 werd uitgevoerd. Omwille van de specifieke context van intercommunales moeten we de kwestie van de discretieplicht nuanceren. Openbaarheid van bestuur¹⁰ leidt immers tot een soort spanningsveld. Bestuurders moeten de gulden middenweg weten te vinden tussen enerzijds de discretieplicht en anderzijds de openbaarheid van bestuur. Een goede kennis van bestuurdersaansprakelijkheid is dus ook hier van belang.

Maar ook **de dialoog met de 'deelnemers' krijgt veel aandacht.** Uit het onderzoek komt naar voor dat er effectief heel wat formele en informele interactie is tussen de deelnemers en de bestuurders en dit in maar liefst 91% van de bevraagde intercommunales. Dit lijkt voor de hand liggend, gezien de bestuurders als verkozenen deel uitmaken van de gemeente- of provincieraad, die hen heeft voorgedragen. Als argumenten voor dergelijke afstemming worden diverse elementen aangehaald,

¹⁰ **Art.18:** De vergaderingen van de raad van bestuur zijn niet openbaar. De gedetailleerde notulen met bijgevoegd het stemgedrag van de individuele leden en alle documenten waar in de notulen naar verwezen wordt, liggen ter inzage van de gemeenteraadsleden op het secretariaat van de aangesloten gemeenten en desgevallend van de provincieraadsleden van de aangesloten provincies op de griffie van het provinciehuis, onverminderd de decretale bepalingen inzake de openbaarheid van bestuur.

zoals de verantwoordingsplicht t.o.v. de deelnemer/aandeelhouder, terugkoppeling met het schepencollege of informeel overleg i.v.m. belangrijke dossiers. In heel wat gevallen is er periodiek (2 x per jaar) een formeel geagendeerd verslag over de uitvoering van het bestuursmandaat waarbij tevens toelichting wordt gegeven over het gevoerde beleid.

Omgekeerd doet ook de intercommunale inspanningen om de deelnemers dichter bij haar werking en beleid te betrekken. Zo zijn er regelmatig informatiesessies voor alle gemeenteraadsleden of ontvangen zij de nieuwsbrief en persberichten van 'hun' intercommunale. Sommigen gaan zelfs een stap verder en sturen ook de notulen van de raadsvergadering door aan hun 'deelnemers'.

F. Werking van de raad van bestuur

Wat de **werkingsregels** van de bestuursvergadering betreft, verwijzen intercommunales vooral naar de statuten (in 90% van de bevroegde intercommunales bepalen de statuten de procedures in verband met de werking, taken en verantwoordelijkheden van de raad van bestuur). Slechts enkelen hebben hiervoor een huishoudelijk reglement ontwikkeld, zoals decretaal voorgeschreven (art. 56 § 3 van het decreet IGS bepaalt dat de werkingsmodaliteiten van de verschillende organen worden neergeschreven in een bij de statuten gevoegd huishoudelijk reglement). Dit vormt zeker een aandachtspunt, gezien statuten doorgaans slechts een zeer summiere handleiding bevatten, terwijl een meer gedetailleerde procedure juist deugdelijk bestuur kan bevorderen omdat het duidelijke afspraken omvat en een meer transparante werking van de organisatie bewerkstelligt.

Binnen de bevroegde intercommunales bestaat er een **hoge graad van formalisme** tijdens de raadsvergadering. Zo valt op dat vergaderingen vrij strikt geregisseerd worden, zowel wat de timing betreft (begin- en einduur wordt gerespecteerd) als wat het verloop van het debat betreft. Bestuurders komen enkel tussen indien ze door de voorzitter het woord hebben gekregen. Bestuurders worden geacht zich ook gedisciplineerd op te stellen, zeker wat de timing van de meetings betreft. Wellicht is dit vooral ingegeven door de omvangrijke bestuursraden, die een meer informele aanpak nagenoeg onmogelijk maken.

Het formalisme komt indirect ook tot uiting in het feit dat er in bijna 75% van de bevroegde intercommunales ook af en toe moet gestemd worden om tot een besluit te komen. Dit staat enerzijds haaks op het juridische principe dat een raad van bestuur moet streven naar consensus binnen een 'collegiaal' bestuursorgaan, maar is anderzijds vrij logisch, gelet op het eerder parlementair karakter van de samenstelling van de raad van bestuur.

Alle bevroegde intercommunales geven aan dat er **voldoende openheid** is tijdens de raadsvergaderingen. Overal wordt aanvaard dat er 'kritische' vragen worden gesteld en in de meeste gevallen kan iedereen zijn opinie ventileren. Het is niet duidelijk of dit ook effectief gebeurt, maar wel wordt gesteld dat het niet aan iedereen is gegeven om in het publiek te spreken of dat technische tussenkomsten best overgelaten worden aan de 'experten'. Slechts in een kleine minderheid van de gevallen zou het voorkomen dat enkele personen de neiging hebben om de debatten te monopoliseren.

De mate waarin bestuurders echt 'debatteren' verschilt sterk. De indruk ontstaat dat de raad van bestuur overwegend een soort 'rubber stamping' orgaan is, met minder diepgang in de debatten en

besluitvorming. Het omvangrijk aantal bestuurders, maar ook de vrij korte duurtijd van de bestuursraden zijn hier wellicht ook debet aan. Dit zou deels gecompenseerd kunnen worden door een actievere werking van het directiecomité (cfr. infra).

Hoewel de selectie van bestuurders (in eerste instantie) in mindere mate bepaald wordt in functie van de **relevante ervaringen en competenties**, geeft een grote meerderheid van de bevroegde intercommunales toch aan dat dit **voor de werking van de raad van bestuur geen problemen stelt**. De aanwezige ervaringen en competenties worden blijkbaar voldoende benut in de discussies en besluitvorming. Dit opvallend resultaat **strookt geenszins** met de echo's uit het veld, die wijzen op een groot hiaat tussen de rol die de raad van bestuur op zich zou moeten nemen en de bij de bestuurders aanwezige ervaring en competentie. Ook hier is meer diepgaand onderzoek aangewezen.

In ongeveer 1/3 van de bevroegde intercommunales vindt er een **evaluatie** plaats van de Raad van bestuur. Ook hier is der dus nog wel ruimte voor verbetering. De evaluaties die plaatsvinden gebeuren met een wisselende periodiciteit in de meeste gevallen.

G. Rol en taken van de raad van bestuur

De groeiende aandacht voor deugdelijk bestuur heeft zich vooral geuit in een streven naar een performante en efficiënte raad van bestuur die zich terdege kwijt van zijn belangrijke taken op het vlak van de 'sturing' en de 'controle' van de organisatie. In de praktijk blijkt dit streven vooral vertaald in een aanzienlijke 'opwaardering' van de rol en taken van de raad van bestuur. Wel heeft praktijkonderzoek in zowel de private als de publieke sector, zowel bij beursgenoteerde als bij niet beursgenoteerde ondernemingen aangetoond dat de bestuursrealiteit nog heel sterk kan verschillen van organisatie tot organisatie.

Het onderzoek bij de Vlaamse intercommunales heeft aangetoond dat er **meer aandacht zou moeten uitgaan naar het takenpakket van de raad van bestuur van deze intergemeentelijke verenigingen**. Uit de steekproef kwam naar voor dat de '**controlefunctie**' een **ondergeschoven kindje** is. Er zijn hiervoor aanwijzingen vanuit diverse perspectieven. Zo bleek de lijst van de belangrijkste rollen van de raad van bestuur aangevoerd door de strategische discussies, gevolgd door het fungeren als klankbordfunctie voor het management en het directiecomité/bureau. Er is slechts **in mindere mate aandacht voor de controletaken** die de raad van bestuur zou moeten vervullen. Dat de controlerol van de raad van bestuur op de achtergrond komt, wordt ook bevestigd door de tijdsbesteding. Zeer opvallend in de taakbesteding van de raad van bestuur is de grote aandacht en betrokkenheid bij de aanstelling van de directeur-generaal en het directiecomité maar vervolgens blijkt de controle op de directeur-generaal en het directiecomité wel op de achtergrond te komen. Bovendien blijken ook andere controletaken als minder belangrijk gepercipieerd te worden, zoals de interne controle, de controle op de bedrijfsmiddelen en hun allocatie, de financiële controle, toezicht op de uitvoering van de strategie, enz.

Ook de relatief belangrijke aandacht voor operationele zaken vraagt extra aandacht. Bij de meeste intercommunales besteedt de raad van bestuur **heel wat tijd aan operationele zaken**. Dit behoort vanuit een good governance perspectief zeker niet tot het takenpakket van de raad van bestuur. Dit

geldt des te meer voor de intercommunales die een directiecomité hebben geïnstalleerd, dat decretaal verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur. Dus overlap met de taken van de raad van bestuur is best te vermijden, te meer daar de extra vergadertijd die hierdoor vrijkomt beter kan besteed worden aan de uitoefening van een degelijke controle. Trouwens meer algemeen dringt zich een duidelijke reflectie op over de afbakening van het takenpakket van de raad van bestuur t.o.v. dit van het directiecomité en de gedelegeerde bevoegdheden van de algemene directeur of directeur-generaal.

H. Vergoeding van bestuurders

Vooreerst dient opgemerkt dat de bereidheid tot **transparantie over de vergoeding van bestuurders naar buitenstaanders toe niet echt optimaal is bij intercommunales**. Dit roept toch wel wat vragen op. Immers stellen politici zeer hoge eisen aan de publieke transparantie van individuele vergoedingen van bestuurders en managers van beursgenoteerde ondernemingen alsook van ‘federale’ overheidsbedrijven. Het toepassingsgebied van deze transparantiewet is ingegeven door het feit dat deze organisaties werken met ‘publieke’ middelen (wat bij private ondernemingen niet juist is) en daarom publieke transparantie verschuldigd zijn. Voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaat een dergelijke regel niet, hoewel zij ook met publieke middelen werken. De vraag stelt zich dus of deze regel niet eveneens toegepast dient te worden op dit type van overheidsorganisaties. **Deze beslotenheid staat in schril contrast met de totale transparantie naar de ‘deelnemers’ toe**. Bijna 80% van de bevroegde intercommunales verschaft de aandeelhouders/deelnemers en de toezichthoudende overheid gedetailleerde transparantie over de ‘individuele’ bestuursvergoeding.

Gelukkig vonden we toch een aantal intercommunales bereid om ons inzage te geven in het vergoedingsbeleid voor hun bestuurders, weliswaar op een globale manier. Het **vergoedingsmodel voor bestuurders dat opgeldt maakt in de intercommunales is anders dan in de privésector** waar veelal sprake is van een jaarvergoeding gekoppeld aan een ‘prestatiegerelateerde’ vergoeding in functie van de effectieve deelname (aanwezigheid) aan bestuurs- en comitévergaderingen. Bij de Vlaamse intercommunales gaat het om de betaling van ‘presentiegelden’ of zitpenningen, al dan niet aangevuld met een onkostenvergoeding (verplaatsingskosten). **In vergelijking met de private sector ligt deze vergoeding zeker aan de lage kant** met een gemiddelde zitpenning per raadsvergadering van 155 € (met een min. van 12,50€ en een max. van 193€). Ook in vergelijking met de bestuursvergoeding in ‘overheidsorganisaties’ ligt deze vergoeding aan de lage kant. Anderzijds dient wel opgemerkt dat de vergaderingen bij de intercommunales korter zijn van duur, maar wel frequenter.

Uit het onderzoek blijkt dat de **voorzitter doorgaans een dubbele zitpenning** ontvangt, aangevuld met een onkostenvergoeding. Dergelijke praktijk loopt volledig parallel met de gebruiken in de privé sector en is te verrechtvaardigen door het feit dat een voorzitter ook een zwaardere bestuurstaak op zich neemt. De mogelijkheid tot het toekennen van een dubbele zitpenning aan de voorzitter is ook voorzien in het Besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004, dat de basis vormt voor het toekennen van presentiegelden.

Een ander punt dat o.i. de nodige aandacht vergt, is de vraag of er **aanvullende vergoedingen** toegekend worden voor het **bekleden door (niet-uitvoerende) bestuurders van een functie in het directiecomité**. Uit het Decreet IGS zouden we kunnen afleiden dat de leden recht hebben op een vergelijkbaar presentiegeld als voor de vergaderingen van de raad van bestuur, maar voor de voorzitter en de ondervoorzitter is het dubbele presentiegeld enkel van toepassing als ze al geen dubbel presentiegeld ontvangen als voorzitter of ondervoorzitter van de raad van bestuur. Vandaar dat sommige intercommunales ook wezen op het feit dat er naast de vergoeding voor de vergaderingen van de raad van bestuur ook nog sprake was van vergoedingen voor 'andere' vergaderingen. Een meer eenduidige kijk op de vergoeding voor dit soort vergaderingen is o.i. zeker aan te raden.

I. Bestuurdersaansprakelijkheid

Op 1 na geven alle bevroegde intercommunales aan dat er nog geen problemen zijn geweest met de bestuurdersaansprakelijkheid. Toch vindt 1 op 3 van de intercommunales dat dit een bijzonder punt van aandacht is. Daarbij werd niet aangegeven waarom dit een aandachtspunt vormt. Deze vaststelling is vrij opmerkelijk en ook hier zal het wellicht aangewezen zijn om verder onderzoek te voeren teneinde te achterhalen wat de bezorgdheden van de betrokken intercommunales zijn.

Een sterk punt is echter dat alle bevroegde intercommunales, op 1 na, over een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering beschikken, wat aantoont dat zij zich bewust zijn van de rechten, de plichten en de aansprakelijkheid dit op de schouders van de bestuurders rust.

J. Gespecialiseerde comités van de raad van bestuur

Ongeveer 40% van de bevroegde intercommunales beschikt over gespecialiseerde comités van de raad van bestuur. Het valt op dat deze gespecialiseerde comités nergens de klassieke bestuurscomités zijn, zoals de wettelijk verplichte comités voor beursgenoteerde ondernemingen (audit- en remuneratiecomité) of de gangbare bestuurspraktijk in de meeste private en zelfs overheidsorganisaties.

Bij de intercommunales wordt in eerste instantie verwezen naar het zogenaamde 'directiecomité'. Omwille van het belang en specifieke statuut van deze comités wordt daaraan een afzonderlijk hoofdstuk gewijd (cfr. infra). Zij kunnen immers niet aanzien worden als een gespecialiseerd comité van de raad van bestuur aangezien zij belast zijn met het dagelijks bestuur van de intercommunale en ter zake beslissingsbevoegdheid hebben.

Andere comités van de raad van bestuur die bij intercommunales worden ingesteld zijn o.a. een technisch comité, een expertencomité, een governance comité, een sectorcomité of een pensioencomité. In een meerderheid van de gevallen hebben deze comités een adviesbevoegdheid maar in bepaalde verenigingen krijgen zij een eigen beslissingsbevoegdheid toegewezen (bv. examencommissie, pensioencommissie). Dit zou eventueel een punt van aandacht kunnen zijn voor zoverre men afwijkt van het principe dat gespecialiseerde bestuurscomités enkel een adviesbevoegdheid hebben.

Uit de resultaten blijkt wel dat de samenwerking met deze ‘bestuurcomités’ goed verloopt. Er is immers sprake van een goede terugkoppeling vanuit de comités naar de Raad van bestuur toe. Doorgaans wordt er door de comités schriftelijk gerapporteerd, al dan niet aangevuld met een mondelinge rapportering.

Hoofdstuk 4: Het directiecomité

De instelling van een directiecomité blijkt bij de intercommunales een gangbare praktijk te zijn. Het zijn uitzonderingen (5) die niet geopteerd hebben voor de instelling van een dergelijk comité.

Om verwarring te vermijden, willen we er vooraf voor waarschuwen dat **de vlag ‘directiecomité’ in de bestuurspraktijk heel wat ladingen kan dekken**. De hier gebruikte terminologie mag immers niet verward worden met het directiecomité zoals voorzien in de vennootschapswetgeving (wet van 2 augustus 2002) en zelfs niet met de terminologie vervat in de wet op de autonome overheidsbedrijven (wet van 1991). Het decreet IGS voorziet in de mogelijkheid voor intercommunales om een directiecomité op te richten dat belast wordt met het dagelijks bestuur van de intercommunale¹¹. Dit is een minder vergaande delegatie van bevoegdheden dan deze voorzien in de private sector en in de autonome overheidsorganisaties wanneer er sprake is van een directiecomité. Het verschil met de private sector en andere overheidsorganisaties is echter het grootst wat betreft de samenstelling van het directiecomité. Daar waar zowel in de private sector als bij de autonome overheidsbedrijven dit comité uitsluitend is samengesteld uit vertegenwoordigers van de directie of het top management (die al dan niet ook (uitvoerend) bestuurder kunnen zijn), gaat het hier –zoals bij vele andere overheidsorganisaties– om een comité, dat uitsluitend is samengesteld uit een aantal leden van de raad van bestuur, die dan statutair wel een ‘dagelijkse’ (uitvoerende) bestuursfunctie gedelegeerd krijgen vanuit de raad van bestuur. Daarnaast kan de algemeen directeur en eventueel andere leden van het management met ‘raadgevende’ stem aan het directiecomité deelnemen. Rekening houdend met het feit dat bestuurders ook nog beslissingsbevoegdheid hebben voor het dagelijks bestuur doet deze praktijk toch vragen rijzen over enerzijds de rol en de autonomie die dan nog overblijft voor het management en anderzijds de mate waarin zich eventuele rechter-partij situaties kunnen voordoen. De leden van het directiecomité zijn immers raadsleden en één van de belangrijkste taken van een raad van bestuur is het houden van het nodige toezicht op de organen belast met het dagelijks bestuur. Deze personen zouden zichzelf dan controleren wat tot ongezonde situaties aanleiding kan geven. De zeggenschap van het directiecomité is -ook voor de gemengde intercommunales- verankerd bij de gemeenten omdat hun vertegenwoordigende bestuurders de meerderheid van dit comité moeten uitmaken en het enkel de bestuurders zijn die zeggenschap hebben in dit comité.

Uit het onderzoek blijkt dat het **directiecomité gemiddeld uit 13 personen bestaat**, met een variatie tussen 4 en 26 personen. Dit laatste aantal lijkt ons zeker te omvangrijk met het oog op een efficiënte werking. In praktijk blijkt de samenstelling van het directiecomité inderdaad complex in elkaar te steken. In eerste instantie is er sprake van ‘**effectieve**’ of ‘**stemgerechtigde leden**’, waarvan het gemiddelde 9 personen bedraagt (met een variatie tussen 4 en 16 leden). Dit zijn dan uitsluitend

¹¹ **Art. 54. (Decreet 06.07.2001):** Het dagelijks bestuur kan door de raad van bestuur statutair worden toevertrouwd aan een directiecomité dat de leden uit zijn midden benoemt en dat tevens belast is met de voorbereiding van de vergaderingen van de raad van bestuur.

Het totale aantal leden van het directiecomité in elke dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging bedraagt ten hoogste één derde van dat van de raad van bestuur; de meerderheid komt telkens toe aan de leden die op voordracht van de deelnemende gemeenten zijn benoemd.

Ieder lid van het directiecomité heeft één stem.

Een of meer leden van het leidinggevend personeel van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kunnen met raadgevende stem zitting hebben in het directiecomité. Hun mandaat beïnvloedt het toegestane aantal leden niet.

bestuurders. Daarnaast zetelen in dit comité ook **'waarnemers' zonder stemrecht**. Hier gaat het om de leden van de directie en eventuele experts, gemiddeld zo'n 4 personen (terug met een grote variatie tussen 0 en 12). In principe kan er daarnaast ook nog sprake zijn van **'plaatsvervangers' of 'opvolgers'**. Maar volgens het onderzoek nemen deze in de praktijk niet aan het directiecomité deel. Qua **genderbeleid** scoort het directiecomité minder goed dan de andere overheidsorganisaties met gemiddeld een kleine 14% vrouwen, maar wel nog iets beter dan de beursgenoteerde ondernemingen (met gemiddeld 12%).

Het directiecomité wordt in bijna 78% van de gevallen voorgezeten door de voorzitter van de Raad van bestuur, zonet oefent een ander bestuurder het voorzitterschap van het directiecomité uit.

In quasi alle gevallen worden de leden van het directiecomité **benoemd door de raad van bestuur**. Toch blijken het in praktijk vooral de lokale politici (bewindsvoerders deelnemers) te zijn die de kandidaturen voor dit orgaan van dagelijks bestuur bepalen. Eigenlijk is de **keuze nagenoeg overwegend ingegeven door politieke evenwichten en de 'affiniteit' met de deelnemers**. Criteria die normaliter een prioritaire rol zouden spelen in een dergelijk selectieproces blijken hier minder belangrijk, zoals de deskundigheid, ervaring in de publieke (of private) sector, geslacht of onafhankelijkheid. Enige impact blijkt er nog te zijn van factoren zoals de maatschappelijke visie, de netwerking (capaciteit) en de beschikbaarheid van de bestuurders.

Zoals eerder opgemerkt, kan een directiecomité opgericht worden dat dan **bevoegd is voor het dagelijks bestuur van de intercommunale**. In praktijk blijken er echter grote verschillen te bestaan wat de concrete werking van het directiecomité betreft. Globaal genomen gaat de (prioritaire) aandacht (zowel qua type verantwoordelijkheden als qua relatieve tijdsbesteding) vooral naar de voorbereiding van de raad van bestuur (39%), het fungeren als operationeel orgaan (37%), klankbord voor de directie en leidinggevend en aandacht voor de strategie (16%) en in beperkte mate het uitvoeren van een aantal controletaken (8%). Dit toont ook aan dat de voorzitter wel degelijk betrokken is bij de bepaling van de agenda en de voorbereiding van de raadsvergadering, maar dan via zijn of haar betrokkenheid bij het directiecomité.

Opnieuw blijkt uit dit overzicht dat de **controlefunctie een wat onderschoven kindje** is. Gekoppeld aan het feit dat ook de raad van bestuur niet aanzien kan worden als een controleorgaan stelt zich de vraag wie de organisatie effectief controleert?

Op zijn beurt is het directiecomité in nagenoeg alle gevallen verantwoording verschuldigd aan de raad van bestuur. Toch blijkt dat niet altijd de raad van bestuur maar ook soms de algemene vergadering geacht wordt de werking en samenstelling van het directiecomité te evalueren. Opnieuw stelt zich de vraag i.v.m. een effectieve verantwoording aan en controle door de raad van bestuur, gezien uit het takenpakket en de tijdsbesteding van het bestuursorgaan bleek dat toezicht houden op het directiecomité geen prioriteit is. Betekent dit dan dat de controle finaal vooral gebeurt door de deelnemers en de algemene vergadering? Is dit geen bijzonder aandachtspunt als we willen streven naar een meer effectief bestuur en een efficiëntere verantwoording en controle?

De ondervraagde intercommunales vinden dat de **taakafbakening tussen het directiecomité en de raad van bestuur** geen problemen stelt, vermits de respectieve bevoegdheden doorgaans in de statuten beschreven worden (klassiek delegeert de raad van bestuur aan het directiecomité de 'onroerende verrichtingen en werken, de opdrachten om de uitvoering van de beslissingen van de

raad van bestuur te verzekeren, het voorbereiden van de werkzaamheden van de raad van bestuur alsook de dringende gevallen te behandelen'). Of dit ook afdoende is voor een goede afdekking van de bestuurstaken en een praktisch werkbare taakverdeling is echter zeer de vraag. Zo vinden zowel de raad van bestuur als het directiecomité het belangrijk om met de operationele zaken en de strategie bezig te zijn maar vinden de beiden niet dat ze veel aandacht moeten besteden aan de controle op de organisatie en haar leiding.

Uit het onderzoek kunnen we opmaken dat de **raad van bestuur en het directiecomité wel degelijk een verschillende rol spelen naar de organisatie en de deelnemers toe**. Daar waar de raad van bestuur eerder gezien wordt als een emanatie van de 'deelnemers' en er ook sprake is van frequente contacten met de deelnemers, informatiesessies enz., blijkt dit in hoefde van het directiecomité niet het geval te zijn. Het directiecomité is veel meer bezig met de organisatie zelf en is dan ook veel meer een emanatie van wat in governance termen een 'working' board genoemd wordt, terwijl de echte raad van bestuur meer fungeert als een soort 'mini aandeelhoudersvergadering'.

Betreffende de **besluitvorming** binnen het directiecomité wordt in het grote merendeel van de gevallen verwezen naar de statuten. Slechts in een kleine meerderheid van de bevroegde intercommunales wordt er naar consensus toegewerkt. In een kleine 40% worden de besluiten genomen met een meerderheid van stemmen wat ook wel te verklaren valt door het feit dat het directiecomité is samengesteld uit een meerderheid van bestuurders (vertegenwoordigers van verschillende gemeenten en eventuele politieke opposenten).

Zoals al vermeld bij de bespreking van de bestuursvergoedingen is het moeilijk om 100% uitsluitel te geven over de **vergoeding voor de leden van het directiecomité**. Wel is duidelijk dat in de meerderheid van de gevallen de vergoeding van de leden van het directiecomité eveneens vastgesteld wordt door de algemene vergadering (en in een minderheid van de gevallen door de raad van bestuur). Conform de decretale bepalingen (Besluit Vlaamse Regering 4/6/2004) kunnen de leden van het directiecomité rekenen op een vergoeding (presentiegeld en een kostenvergoeding), die voor wat de voorzitter en de ondervoorzitter aangaat uit een dubbel presentiegeld kan bestaan, behalve indien deze bestuurders al op grond van hun functie binnen de raad van bestuur een dubbel presentiegeld zouden ontvangen.

Hoofdstuk 5: De (algemeen) directeur

Niet tegenstaande het feit dat er aangegeven wordt dat de voordracht van de directeur-generaal of algemeen directeur één van de belangrijke taken is van de raad van bestuur, blijkt in praktijk het zwaartepunt van het **selectieproces** wel bij het directiecomité te liggen. Het gaat hierbij blijkbaar niet zozeer om een 'politiek' proces (hoewel suggesties eventueel ook via de deelnemers of politici kunnen komen) maar om een professioneel en 'extern' gevalideerd zoekproces via een publieke aankondiging of men doet beroep op een selectiebureau. Wel blijkt de raad van bestuur in de meerderheid van de gevallen verantwoordelijk voor de **formele benoeming** van de kandidaat directeur-generaal.

Volgens het onderzoek wordt de directeur-generaal geacht zowel op een schriftelijke als op een mondelinge wijze **verantwoording af te leggen** over het gevoerde beleid en de uitoefening van zijn taken. Dit gebeurt altijd aan de raad van bestuur, maar in sommige intercommunales is er ook verantwoording verschuldigd aan het directiecomité of zelfs aan de deelnemers. Toch kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat het **toezicht op het functioneren van de directeur-generaal** de nodige vraagtekens oproept. Noch de raad van bestuur, noch het directiecomité voert de controlefunctie hoog in het vaandel en de algemene vergadering staat eigenlijk te ver af van het dagelijkse management om een degelijke controle uit te oefenen. Het lijkt ons daarom aan te bevelen iets meer aandacht te besteden aan het duidelijker concretiseren van het toezicht door het directiecomité en/of de raad van bestuur op de algemene leiding en breder op de gehele organisatie.

Zoals dit eerder vastgesteld werd in overheidsorganisaties maar ook in familiale ondernemingen, verlopen de verantwoording en contacten niet enkel tussen de algemene directie en de raad van bestuur (en het directiecomité), maar is er ook frequent sprake **van rechtstreekse contacten van het management met de aandeelhouders/deelnemers**. Vanuit governance oogpunt is dit een vraagstuk dat enige aandacht verdient. Indien ingebed in een duidelijke procedure of gebruik kan dit perfect werken, maar als dit ertoe leidt dat de normale driptiek van management over bestuur naar aandeelhouders toe verbroken wordt en de raad van bestuur (en/of het directiecomité) buiten spel worden gezet is dit toch een punt van aandacht. Maar gezien de grote verwevenheid tussen bestuurders en deelnemers is het gevaar hierop wellicht niet groot.

In nagenoeg alle bevraagde intercommunales ontvangt de directeur-generaal (evenals de andere leden van het management) **enkel een vaste vergoeding**. Wanneer toch sprake is van een variabele vergoeding is deze sterk gelimiteerd (bv. tot 10% van het vast deel). In meer dan 3 op 4 van de bevraagde intercommunales wordt die vergoeding bepaald door de raad van bestuur.

Hoofdstuk 6: Het toezicht op de organisatie

Tot op heden werd het toezichtvraagstuk vooral bekeken vanuit het perspectief van de raad van bestuur en het directiecomité. Een algemene vaststelling hierbij was dat in tegenstelling tot alle governance aanbevelingen noch de raad van bestuur, noch het directiecomité veel aandacht hebben voor deze fundamentele controletaak. Wellicht is dit deels te verklaren doordat de intercommunales geconfronteerd worden met verschillende toezichtniveaus. Hoewel de intensiteit varieert, is dit toch een indicatie dat het toezichtvraagstuk binnen intercommunales relatief complex ineen zit.

Zoals in vele privéondernemingen is er een eerste 'externe' controle die waargenomen wordt door de bedrijfsrevisor. De keuze en voordracht van de revisor ligt doorgaans bij de raad van bestuur (of het directiecomité), maar de formele benoeming en de goedkeuring van zijn vergoeding behoren tot de bevoegdheid van de algemene vergadering. Dit is conform de bepalingen van art. 61 van het decreet IGS. Toch blijkt de praktijk meer complex: zo spelen de deelnemers/ aandeelhouders wel altijd een formele rol bij de benoeming maar is het toch de raad van bestuur en/of het directiecomité die de keuze en voordracht van de revisor doet. In andere gevallen zijn de deelnemers veel actiever betrokken bij de selectie en voordracht van de externe revisor.

Een tweede 'externe' controle wordt uitgevoerd door de regeringscommissaris. Deze afgevaardigde van de Vlaamse Regering kan decretaal alle vergaderingen bijwonen en dient alle uitnodigingen te ontvangen van de organen van de vereniging. De regeringscommissaris is meestal enkel aanwezig op de algemene vergadering terwijl de deelname aan raden van bestuur, directiecomités of andere adviescomités of gespecialiseerde bestuurscomités nagenoeg niet voorkomt.

In principe rapporteert de regeringscommissaris aan de bevoegde minister. In praktijk blijkt hij ook een zekere 'rapportering' te doen vanwege de minister naar de intercommunale toe. Uiteraard is het in eerste instantie de taak van de regeringscommissaris om de verenigbaarheid van elke beslissing van de bestuursorganen te toetsen met de wetten, decreten, besluiten, statuten en het algemeen belang en in geval van strijdigheid de desbetreffende beslissing te schorsen.

Daarnaast gelden voor sommige intercommunales nog bijkomende toezichtniveaus, zoals een andere Vlaamse instantie, een ander extern of sectorieel toezichtorgaan of nog de Inspectie van Financiën.

In minder dan de helft van de onderzochte intercommunales is er sprake van een interne audit.

Hoofdstuk 7: Het beheersovereenkomst

In ongeveer de helft van de bevroagde intercommunales wordt er gewerkt met een beheersovereenkomst. De looptijd van dergelijke overeenkomst varieert van 3 tot 12 jaar.

Het extern toezicht op de uitvoering van de beheersovereenkomst is vrij verschillend naargelang het type intercommunale. Wat de energie-intercommunales betreft is het de 'toezichthouder' (VREG) die de uitvoering van het beheerscontract bewaakt. Bij de andere intercommunales is het veel minder duidelijk hoe het extern toezicht effectief gebeurt.

In ieder geval wordt de raad van bestuur terzake een belangrijke rol toebedeeld, Zo is de raad van bestuur sterk betrokken bij de onderhandeling van de beheersovereenkomst. Tevens dient de algemeen directeur toelichting te geven over de operationele uitvoering van de beheersovereenkomst. Wel stelt zich de vraag of de raad van bestuur dit ook effectief monitort dan wel of hij er enkel kennis van neemt, gelet op het feit dat er relatief weinig aandacht uitgaat naar diens toezichtsrol.

Hoofdstuk 8: Relatie met de stakeholders¹²

Gevraagd naar de voor intercommunales relevante stakeholders werd een waslijst van aandachtsgebieden opgegeven. Als we de vele categorieën hergroeperen komen we in volgorde van belangrijkheid tot de gemeenten, de werknemers, de leveranciers, provincies, ocmw's en toezichthouders. Klanten komen pas als één van de 'laatste' categorieën naar voor. Dit stemt zeker tot reflectie. Ook al kunnen intercommunales een soort natuurlijk monopolie uitoefenen, dan nog is in de huidige samenleving de klant toch een stakeholder die niet te veronachtzamen is.

Deze ranglijst vindt zich ook vertaald in het onderzoek naar de stakeholdersdialoog. Het is positief dat er volgens de ondervraagde intercommunales effectief aandacht gaat naar een dialoog met de stakeholders. Maar bij nader toezien, gaat het vooral om een dialoog met de gemeenten, die deelnemer zijn in de betrokken intercommunale en in mindere mate met de 'andere belangrijke' stakeholders (zie lijst hierboven). Hiermee scoren de intercommunales heel wat slechter dan de ondernemingen uit de privésector. Maar deze praktijk sluit dan weer beter aan bij de bevindingen uit andere overheidsorganisaties. Maatschappelijk verantwoord ondernemen zou ook in de publieke sector wel wat meer aandacht mogen krijgen.

¹² Het begrip 'stakeholders' omvat alle bij de organisatie betrokken belanghebbenden zoals werknemers, klanten, leveranciers, sociale partners etc.

Tot slot...

Dit rapport beperkt zich enkel tot de Vlaamse intercommunales en licht aldus slechts een tipje van de sluier van de bestuurspraktijken bij de Belgische intercommunales. Het Centrum Public Governance van GUBERNA voert op dit moment een gelijkaardig onderzoek bij Waalse intercommunales en wenst rekening te houden met deze resultaten om tot een globaal overzicht van de Belgische situatie te komen. Het is aldus nog voorbarig om algemene conclusies te formuleren. Niettemin geven deze bevindingen reeds een indicatie van de meest belangrijke uitdagingen op het vlak van goed bestuur bij intercommunales.